RESEARCH HIGHLIGHTS

Socio-Economic Series Issue 47

THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN PRODUCING AFFORDABLE HOUSING: ASSESSMENT OF THE U.S. EXPERIENCE AND LESSONS FOR CANADA

Introduction

The emergence of the partnership approach in producing affordable housing began under a set of circumstances in the United States (U.S.) that were quite similar, although occuring ten years prior, to the more recent experience in Canada. Prior to the 1980s, federal housing subsidy programs in the United States were the primary vehicles to develop affordable rental and homeownership opportunities. In the early 1980s, the U.S. Department of Housing and Urban Development's (HUD) budget authority for new housing commitments was cut by over 70 percent. At the same time, state and local governments were also under budget-cutting pressures, which limited their ability to fill the gap. Over the ensuing 15-year period, an apparent "system-wide" public-private partnership (PPP) approach, involving the widespread participation of corporations, philanthropies, foundations, lenders, financial investors, and the non-profit sector, evolved to such an extent that this new paradigm has become almost the sole approach used to produce affordable housing.

Research Program

The purpose of this research project was to examine the American experience with a view to identifying initiatives and mechanisms that might help to strengthen and broaden current efforts to initiate affordable rental and homeownership PPPs in Canada. In order to assess the potential transferability and/or adaptability of the U.S. experience, allowance had to be made for the significant differences between the two countries' socio-economic, financial, political contexts and environments.

The report first reviews the historical factors and circumstances that bred the PPP approach in the U.S. This evolutionary period is contrasted with the conditions that prevailed in Canada. Part 1 of the report briefly reviews and presents a conceptual framework to describe and illustrate how the range of mechanisms and measures are used to patch together the financing needed to produce affordable housing. Part 2 introduces and reviews a set of illustrative case studies that were used to examine in greater detail how affordable housing projects and partnerships are structured and financed in the U.S. The key features of affordable housing projects and PPPs are highlighted. Part 3 provides a brief overview of the Canadian context and reviews a smaller set of Canadian case studies. The experience in each country is juxtaposed as a way to help understand the differences that exist and the potential of some of the U.S. mechanisms to be adapted to fill voids in the Canadian system. An overall assessment of the U.S. experience and the opportunities to expand the production of affordable housing in Canada through PPPs are the subject of Part 4.

Three detailed appendices are included in the report. They contain, respectively, greater detail on the mechanisms, measures, and roles of key partners (Appendix A), profiles of the 15 U.S. case studies (Appendix B), and profiles of the 7 Canadian case studies (Appendix C).

Findings

The Evolution of PPPs in the U.S. and Canada

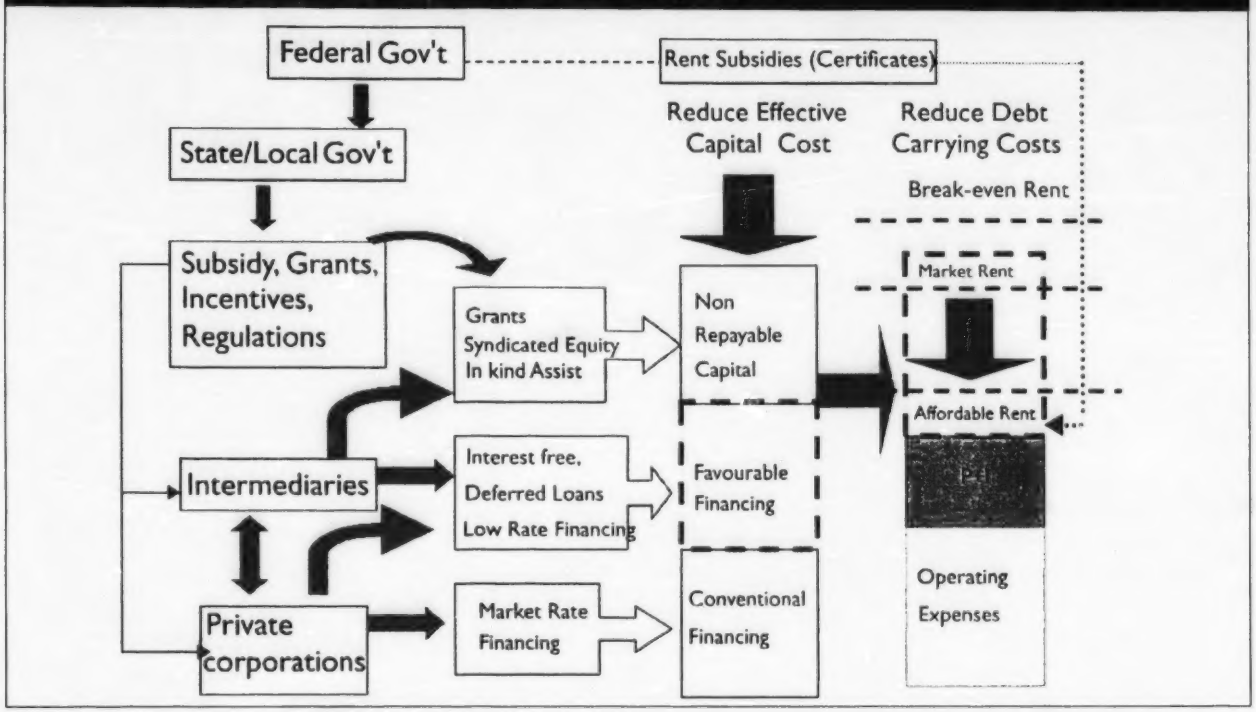
The emergence of partnership approaches in the U.S. began under a set of fiscal circumstances that were quite similar to our own experience in Canada. The initial stimulus in the U.S. was

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

Figure 1: Conceptual Framework - US Partnership Model



the drastic cut to housing budgets implemented by the Reagan administration's 1981 Omnibus Budget Reconciliation Act.

Unlike the situation in Canada through the 1970s and 1980s, low-income housing programs in the U.S. have historically provided only limited funding for community-based non-profit housing development. As a direct consequence, the community-based non-profit sector became very creative and entrepreneurial—forging alliances with local government, the foundation and philanthropic sector (which is far more substantial in the U.S.) and, where possible, with private corporations. Opportunities to develop alliances in joint ventures and PPPs were reinforced in the late 1970s when Congress enacted legislation "encouraging" lenders to remedy the practice of selective lending and so called "redlining" under which low-income (and often minority) households and low-income neighbourhoods were precluded from access to mortgage financing.

The community-based sector became adept at producing, or more often preserving, affordable housing by creatively latching onto available resources and cobbling together a project. Thus, the PPP approach for creating affordable housing in the U.S. was borne out of both circumstance and need. They were not conceived as an explicit policy objective of the federal government—although more recently PPPs have been encouraged and facilitated by a number of federal policy initiatives. Moreover, despite the label "public-private partnership," most partnerships are rooted in the non-profit sector.

Conceptual Framework of PPPs in the U.S.

Concurrent with the emergence of PPPs, the U.S. housing system has transformed from a relatively homogenous—so-called "plain vanilla"—government program expenditure driven system to one characterized by multiple participants involved in any one project. There is also considerable diversity in the nature of the arrangements and mechanisms used to procure affordable housing.

A key feature of the U.S. approach is that most of the measures and mechanisms focus on the financing aspect of the project or partnership. There is a heavy reliance on mechanisms that reduce debt costs (see accompanying figure on conceptual framework). Affordability is pursued by minimizing debt service costs so that the break-even rent is relatively affordable and the project is viable without the need for ongoing government subsidy assistance to reduce rents to affordable levels. With the exception of some projects that have secured a rent supplement type of assistance, or in cases where individual households benefit from a shelter allowance program, rents are not directly subsidized.

The Role of the Public Sector

For the most part, the U.S. approach now involves low-cost or "no cost" financial support. These come through a number of sources but invariably involve some form of direct or indirect up-front public subsidy. Most financing subsidies originate at the

federal level but flow through local and state government in the form of block grants. States and localities augment these with their own funds. Together, the Community Development Block Grant, which has been funded since 1974, and the more recent HOME Investment Partnership program (created by consolidating other existing programs in 1990), provide more than $5 billion (1998 appropriations) to states and localities for community revitalization—much of which involves housing rehabilitation and development.

With this significant source of federal funding, localities have been stimulated to add some of their own funds and to create a wide array of programs and mechanisms used to create affordable housing through PPPs. Many cities have established formal partnership agencies, autonomous from the local government, drawing on the expertise and financial participation of community and corporate partners. These autonomous and well-resourced local PPPs have proven to be extremely flexible and responsive in developing local programs that meet local affordable housing need—though not necessarily the very lowest income need.

Two major sources of "no cost" financial support for new development are derived from the federal tax system in the forms of Low Income Housing Tax Credits (LIHTC) and tax-exempt bonds. LIHTC-induced equity investment often represents 30% to 50% of the capital costs of new low-income rental housing. Unlike debt, there is no repayment; it is pure equity. As such, it is a critical feature in producing housing in which rents are affordable. LIHTC tax expenditures cost the U.S. Treasury approximately $3 billion a year. In addition, tax-exempt mortgage bonds have also provided states and municipalities with a low-cost source of capital (i.e. $2 billion/ year) to finance affordable multi-family rental housing developments.

Key elements of the U.S. PPP system derive from legislated "encouragement." Most prominent is the Community Reinvestment Act (CRA), which requires financial institutions to reinvest a specified proportion of their deposits back into the local community and specifically prohibits "redlining" of distressed and low-income areas. In the early 1990s, the CRA provisions were complemented by further legislation that imposes targets on the loans purchased by the large secondary mortgage market government-sponsored enterprise (GSE) institutions—Fannie Mae and Freddie Mac. A specific percentage of the loans that they purchase must meet affordable housing criteria. In responding to this legislated mandate, these institutions have initiated a series of innovative mortgage underwriting products broadly aimed at supporting and encouraging individual lender to originate affordable housing loans. These lending products are also designed to minimize and mitigate the risk inherent in serving low-income borrowers.

The Role of Intermediaries

At the core of the U.S. PPP approach is the network of so-called "intermediaries" that have emerged. These exist at both the national and local level and provide a range of services to assist community-based organizations. This includes helping to build and expand local capacity, attracting corporate donations, development assistance, lending and granting programs, and supporting an advocacy network. With the creation of the LIHTC in 1986, intermediaries have taken on a significant role as syndicators and conduits for tax credit investment pools. This has enabled them to expand their education, advocacy, and capacity-building activities so that non-profit operators rehabilitating and building affordable housing have access to the skills required to develop and manage these assets (as well as designing and delivering a range of other community services).

The non-profit financial intermediaries that exist in the form of equity funds, trust funds, and large corporate entities—which in comparison make CMHC look small—are overseen by voluntary boards comprised of leaders in corporate America. They wield considerable power and influence and are an important constituency in gaining political support for community development and affordable housing.

The Role of Philanthropies

The U.S. philanthropic sector has played an important role in helping to establish and expand the infrastructure for partnerships. At the largest scale, philanthropists were the catalysts in establishing the two largest national housing partnership intermediaries—the Local Initiatives Support Corporation (LISC), created in 1979 by the Ford Foundation, and the Enterprise Foundation, created by the late James Rouse, a large real estate developer and philanthropist. LISC and Enterprise have gone on to become major organizations, acting very much like corporations (but with non-profit status and a strong social purpose). On a smaller scale, foundations provide extensive financial support to help establish and develop the expertise of community groups, support research of social issues, and undertake advocacy activities with the aim of influencing public policy reform.

Although the philanthropic sector is very large, its involvement in housing is limited. Foundations seldom provide equity investment to facilitate project development. They recognize that housing development is a very specialized activity, better left to the experts, and that, alone, their individual grants would not be sufficient to make projects viable. Their main contribution to project financing is indirectly through

contributions to housing funds. These funds then create low-interest loan pools, which can be used to provide either a layer of the overall financing packages or grants that help community groups enhance the quality of life in affordable housing (e.g. by providing child care, employment counselling, etc.).

The Role of the Case Studies

The illustrative case studies included in the report reveal the variety of mechanisms that have been developed for U.S. PPPs as well as the range of successes that have been achieved. One characteristic is especially notable: many communities have identified the existing housing stock as a valuable resource. This, in part, is due to urban distress and neighbourhood deterioration in many cities; but it also reflects the reality that, with only limited financial resources, a greater impact can be achieved in creating affordable housing by working with existing properties where the costs are inherently lower. This maximizes the use of scarce funds in achieving the goal of providing a significant volume of affordable housing.

These approaches are especially prevalent in the cases that did not utilize the relatively generous LIHTC. In a number of cases they involve affordable homeownership initiatives—combining low-cost acquisition with rehabilitation, financial counselling and ownership education, and specialized underwriting and lending products designed specifically (under the auspices of the GSE's affordable housing goals) to assist what would traditionally have been seen as more marginal borrowers. Public financial support (often in the form of preferred rate or deferred interest soft second mortgages) and a policy framework, including legislated requirements, have been used as tools to enhance the creditworthiness of low-income borrowers and to ensure the financial viability of projects. This public support effectively mitigates risk and is an important consideration in attracting the participation of private lenders in funding affordable housing mortgages.

The Canadian cases reveal some promise. A number of communities are seeking to emulate some of the U.S. practices—most notably in developing acquisition and rehabilitation approaches and seeking to establish housing trust funds. However, these initiatives have been very limited to date and have yet to achieve success in serving low-income households or in producing a significant volume of housing.

Conclusion

The U.S. experience shows that affordable housing can be produced through PPPs. However, it must be borne in mind that this achievement is based on significant levels of upfront public financial assistance provided through various grant and tax credit programs. These subsidies, combined with policy support, have leveraged additional private-sector financing in support of the goal of providing affordable housing. They have stimulated the growth of a wide array of intermediaries and specialized affordable loan products. Over time, the system has grown and built on itself and now produces almost 100,000 units of affordable housing annually.

Not all features of the U.S. system are either desirable or appropriate, and, in many cases, the circumstances in Canada do not lend themselves to the wholesale adoption of the U.S. model. In particular, without financial vehicles like tax-exempt bonds and tax credits, the related capacity for an intermediary network to develop and sustain itself (through syndication fees) is very limited.

The U.S. experience clearly suggests that some level of funding—but not necessarily ongoing subsidies—is a critical prerequisite to encourage and stimulate financial support from other sources and to stimulate the creation of mechanisms that can act to stretch limited public investment further. The PPP approach to creating affordable housing is only as good as the tools and funding mechanisms that they have at their disposal.

Foremost among the recommendations outlined in this study is the proposal that CMHC work in collaboration with the provinces and territories to help establish local housing trust funds. This could be an effective way to stimulate the creation of local housing partnerships and to fuel development of locally designed affordable housing initiatives.

Addendum - Facilitating the Production of Affordable Housing in Canada

CMHC and the Canadian Centre for Public-Private Partnerships in Housing

CMHC's Canadian Centre for Public-Private Partnerships in Housing (CCPPPH) promotes and facilitates partnerships to increase the supply of affordable housing. The Centre gives advice on legal, financial and regulatory solutions, experiments with new financing and tenure agreements and disseminates information on successful practices. The Centre actively seeks out partnerships, especially at the grassroots level with such organizations as non-profit agencies, builders, developers and municipalities and other federal and provincial government departments and agencies. Since inception, the Centre's support has led to more than 180 projects with more than 10,000 units of affordable housing for seniors, families, single persons and people with disabilities. Currently more than 50 affordable housing projects are developed annually with the assistance of the CCPPPH.

The Centre provides a number of tools to assist in developing affordable housing including:

- "best practices" guides;
- parnership research;
- "one on one" consultation and expert advice, a vast network of potential partnership leads, interest-free Proposal Development Funding (PDF) loans; and
- facilitating access to mortgage insurance allowing groups to access low-cost housing financing.

Over the last few years, CMHC has been involved in a *Homegrown Solutions* partnership initiative with the Canadian Housing and Renewal Association (CHRA), the Canadian Home Builders' Association (CHBA), the Federation of Canadian Municipalities (FCM) and the Co-operative Housing Federation of Canada (CHF). Since 1997, this initiative has provided seed money of up to $20,000 per applicant for demonstration projects that encourage and support community partnerships to address local housing needs.

CMHC Research on Producing Affordable Housing in Canada Through PPPs

CMHC has completed a number of research reports and case studies, available through CMHC's Canadian Housing Information Centre, which examine a range of alternative measures which could be employed to support the creation of affordable housing in Canada through public-private partnerships. The following lists both published reports currently available and upcoming research to be published in the near future.

Published Research

1. Guide to Affordable Housing Partnerships
2. New Ways to Create Affordable Housing: Results of a National Survey of Housing Providers
3. Municipal Regulatory Initiatives: Providing for Affordable Housing
4. Affordable Housing Solutions - Fifteen Successful Projects
5. Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure - Theory and Practice
6. Municipal Regulation, Land Use Planning and Financial Measures to Encourage New Affordable Housing Production

Upcoming Research

1. Housing Trust Funds: Their Nature, Applicability and Potential in Canada
2. A Workbook to Create a Housing Trust Fund in Canada
3. The Affordable Housing Advisor
4. Background Research on Philanthropic Support for Affordable Housing
5. Philanthropic Support for Affordable Housing

For more information about the nature and kinds of support services and assistance which the CCPPPH and its experienced team of afforable housing partnership experts can provide, contact the nearest CCPPPH representative in your area:

Atlantic:	Thomas Levesque, tlevesque@cmhc-schl.gc.ca	tel.: (902) 426-8430
Québec:	Claudette Dupuis, cdupuis@cmhc-schl.gc.ca	tel.: (514) 283-2203
Ontario:	Len Bulmer, lbulmer@cmhc-schl.gc.ca	tel.: (416) 218-3341
Prairie, Nunavut & NWT:	Bill Joyner, bjoyner@cmhc-schl.gc.ca	tel.: (403) 515-3011
B.C./Yukon:	Steve Hall, shall@cmhc-schl.gc.ca	tel.: (604) 666-4660

Project Manager: David Metzak

Research Report: The Role of Public-Private Partnerships in Producing Affordable Housing: Assessment of the US Experience and Lessons for Canada

Research Consultant: Steve Pomeroy (Focus Consulting) and Greg Lampert in association with James Wallace (ABT Associates) and Robert Sheehan (Regis J. Sheehan and Associates)

A full report on this project is available from the Canadian Housing Information Centre at the address below.

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the National Housing Act, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

The **Research Highlights** fact sheet is one of a wide variety of housing related publications produced by CMHC.

For a complete list of **Research Highlights**, or for more information on CMHC housing research and information, please contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, ON K1A 0P7

Telephone: 1 800 668-2642
FAX: 1 800 245-9274

OUR WEB SITE ADDRESS: http://www.cmhc-schl.gc.ca/Research

NHA 2266

The information in this publication represents the latest knowledge available to CMHC at the time of publication and has been thoroughly reviewed by experts in the housing field. CMHC, however, assumes no liability for any damage, injury, expense or loss that may result from the use of this information

LE POINT EN RECHERCHE

Série socio-économique Numéro 47

LE RÔLE DES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS DANS LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES : ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE DES É.-U. ET LEÇONS À TIRER POUR LE CANADA

Introduction

Le recours aux partenariats pour la production de logements abordables a commencé à émerger, aux États-Unis, dans un contexte assez similaire, bien que dix ans plus tôt, à l'expérience plus récente que vit le Canada. Avant les années 1980, les programmes fédéraux de subvention au logement aux États-Unis étaient les principaux outils de production de logements abordables, aussi bien pour les locataires que pour les propriétaires-occupants. Au début des années 1980, le Department of Housing and Urban Development (HUD) américain a vu son autorisation budgétaire diminuer de plus de 70 %. À la même époque, les gouvernements des États et les gouvernements locaux subissaient également des pressions budgétaires qui limitaient leur capacité à combler le vide laissé. Au cours de la période de quinze ans qui a suivi, une démarche de partenariat public-privé (PPP) apparemment à l'échelle de l'ensemble du « système » et faisant intervenir dans une grande mesure les sociétés, œuvres de bienfaisance, fondations, prêteurs, investisseurs financiers et organismes sans but lucratif a évolué dans une mesure telle que ce nouveau paradigme est presque devenu l'unique méthode employée pour produire des logements abordables.

Programme de recherche

Le but de ce projet de recherche était d'examiner l'expérience américaine afin de relever les mesures et les mécanismes qui pourraient contribuer à renforcer et à élargir les efforts déployés actuellement pour lancer des PPP visant la production de logements abordables pour locataires et pour propriétaires-occupants au Canada. Afin d'évaluer la possibilité de copier ou d'adapter l'expérience américaine, il faut tenir compte des différences importantes qui existent entre les contextes socio-économique, financier, politique et environnemental des deux pays.

Le rapport passe d'abord en revue les facteurs et circonstances historiques qui ont motivé l'adoption de la méthode des PPP aux États-Unis. Cette période d'évolution fait l'objet d'une comparaison avec les conditions qui prévalaient alors au Canada. La première partie du rapport examine et présente brièvement un cadre conceptuel pour décrire et illustrer la façon dont la gamme des mécanismes et des mesures sont combinés pour obtenir le financement nécessaire à la production de logements abordables.

Dans la deuxième partie, on présente et on décrit une série d'études de cas représentatives qui ont servi à démontrer de façon plus précise comment les ensembles de logements abordables et les partenariats sont structurés et financés aux É.-U. Les principales caractéristiques des ensembles de logements abordables et des PPP sont mises en évidence. La troisième partie donne un aperçu du contexte canadien et examine un ensemble plus restreint d'études de cas canadiennes. L'expérience des deux pays est juxtaposée de manière à faire ressortir les différences qui existent et la possibilité d'adapter certains des mécanismes américains afin de combler les lacunes du système canadien. La quatrième partie contient une évaluation globale de l'expérience des É.-U. et des possibilités d'élargir la production de logements abordables au Canada grâce aux PPP.

Le rapport comporte trois annexes détaillées. Elles contiennent, respectivement, des précisions sur les mécanismes, les mesures et les rôles des principaux partenaires (annexe A), les profils des 15 études de cas américaines (annexe B) et les profils des sept études de cas canadiennes (annexe C).

Constatations

L'évolution des PPP aux É.-U. et au Canada

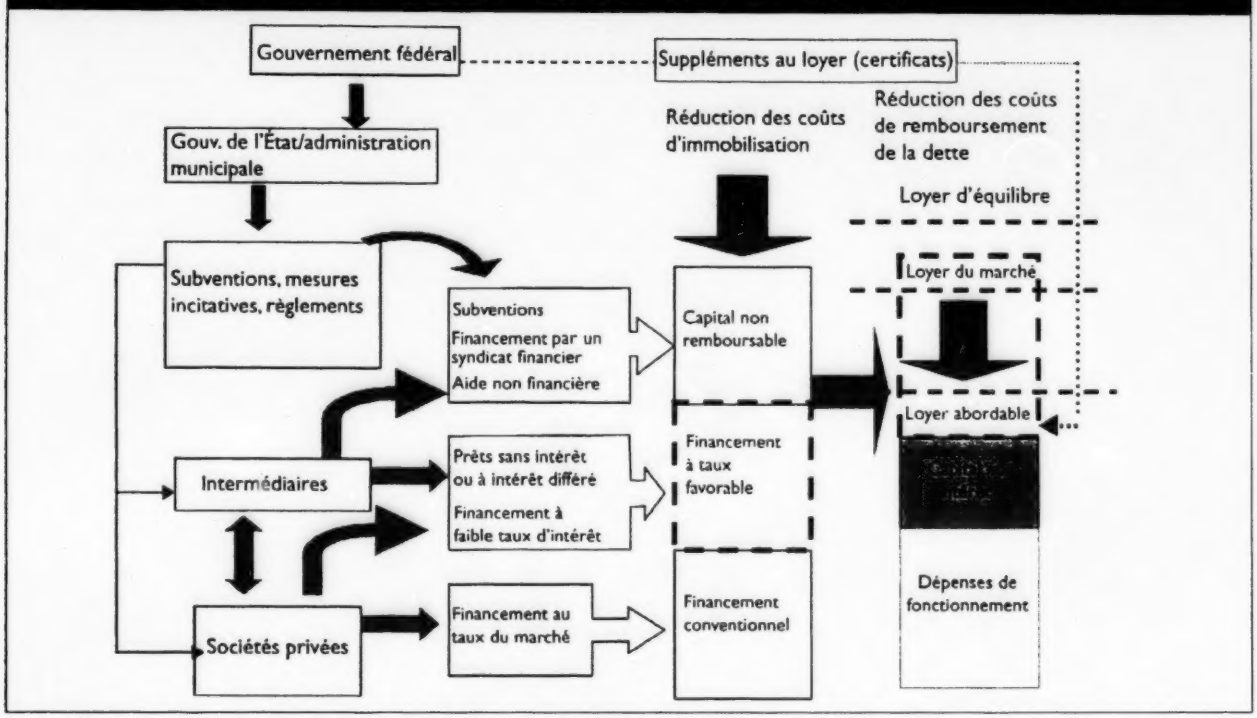
Le recours aux partenariats a fait son apparition aux É.-U. dans le contexte d'un ensemble de circonstances fiscales assez semblable à l'expérience vécue au Canada. La motivation initiale, aux É.-U., a été la réduction draconienne des budgets destinés au logement du fait de la *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981 adoptée par l'administration Reagan.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Figure 1 : Cadre conceptuel : modèle de partenariat aux États-Unis



Contrairement à ce qui s'est produit au Canada au cours des années 1970 et 1980, les programmes d'aide au logement pour les ménages à faible revenu aux É.-U. n'ont fourni que des fonds limités à la production de logements communautaires sans but lucratif. De ce fait, le secteur des organismes communautaires sans but lucratif est devenu très créatif et a adopté des principes d'entreprise, créant des associations avec les gouvernements locaux, les fondations et le secteur des œuvres de bienfaisance (nettement plus important aux É.-U.), ainsi qu'avec des sociétés privées quand c'était possible. Les occasions de créer des associations sous la forme de coentreprises et de PPP se sont accrues, vers la fin des années 1970, quand le Congrès a légiféré afin « d'encourager » les prêteurs à remédier à la pratique du prêt sélectif et de l'exclusion des ménages à faible revenu (souvent membres de minorités) et des secteurs constitués de tels ménages où l'accès à des prêts hypothécaires était impossible.

Au fil du temps, le secteur communautaire est passé maître dans l'art de produire ou, plus souvent, de préserver des logements abordables en trouvant des moyens créatifs d'aller chercher les ressources disponibles et de « bricoler » un ensemble de logement. Ce sont donc les circonstances et la nécessité qui ont engendré le recours aux PPP pour la création de logements abordables aux É.-U. Les PPP ne sont pas issus d'un objectif politique explicite du gouvernement fédéral, bien que bon nombres d'initiatives fédérales les aient récemment encouragés et facilités. D'ailleurs, malgré l'étiquette « partenariat public-privé », les racines de la plupart des partenariats se trouvent dans le secteur sans but lucratif.

Cadre conceptuel des PPP aux É.-U.

Parallèlement à l'émergence des PPP, le système de logement des É.-U., qui était un système gouvernemental ordinaire, relativement homogène et axé sur les dépenses, s'est transformé en un système qui se caractérise par l'intervention de multiples participants à un projet, quel qu'il soit. On observe également une grande diversité dans la nature des dispositions et des mécanismes utilisés pour produire des logements abordables.

L'une des principales caractéristiques de la démarche américaine réside dans le fait que la plupart des mesures et des mécanismes se concentrent sur l'aspect du financement de l'ensemble de logements ou du partenariat. On compte beaucoup sur les mécanismes qui contribuent à réduire le coût de la dette (voir les données à l'appui du cadre conceptuel). On réussit à produire des logements abordables en réduisant au minimum les coûts de service de la dette, de sorte que le loyer d'équilibre soit relativement abordable et que l'ensemble soit viable sans que des subventions gouvernementales continues ne soient nécessaires pour rendre les loyers abordables. Les loyers ne font pas l'objet de subventions directes, à l'exception de certains ensembles ayant obtenu une aide sous forme de supplément de loyer, ou de ménages individuels bénéficiant d'un programme d'allocation-logement.

Le rôle du secteur public

Dans l'ensemble, la démarche américaine comporte maintenant un soutien financier permanent à faible coût ou sans frais. Ce soutien vient de diverses sources, mais il comporte invariablement une certaine forme de subvention de démarrage directe ou indirecte

provenant du secteur public. La plupart des subventions de financement proviennent du fédéral, mais elles passent par les gouvernements locaux et les gouvernements d'État sous la forme de subventions globales. Les États et les localités y ajoutent leurs propres fonds. Ensemble, la Community Development Block Grant, dont la création remonte à 1974, et le plus récent HOME Investment Partnership Program (créé en 1990 par le regroupement d'autres programmes existants) versent plus de cinq milliards de dollars (crédits alloués en 1998) aux États et aux localités en vue de la revitalisation communautaire, qui passe dans une grande mesure par la remise en état et l'aménagement de logements.

Cette importante source de fonds fédéraux a encouragé les localités à ajouter leurs propres fonds et à créer un vaste éventail de programmes et de mécanismes visant la création de logements abordables au moyen de PPP. De nombreuses villes ont mis sur pied des organismes officiels de partenariat qui fonctionnent indépendamment du gouvernement local et qui vont puiser dans les compétences et les ressources financières de la collectivité et des sociétés qui sont partenaires. Ces PPP locaux autonomes et bien nantis se sont montrés extrêmement flexibles et réceptifs dans la création de programmes locaux servant à répondre aux besoins locaux de logements abordables, bien qu'ils ne répondent pas nécessairement aux besoins des ménages dont les revenus sont les plus bas.

Deux modes importants de soutien financier « sans frais » pour les nouveaux aménagements trouvent leur source dans le système fiscal fédéral, sous la forme des Low Income Housing Tax Credits (LIHTC) et des obligations exonérées d'impôt. La mise de fonds à laquelle le programme LIHTC donne lieu représente souvent de 30 à 50 % des coûts d'immobilisation des nouveaux logements locatifs destinés à des ménages à faible revenu. Contrairement à la dette, il n'y a pas de remboursement; il s'agit vraiment de la valeur nette. Comme tel, c'est un facteur essentiel à la production de logements dont les loyers sont abordables. Les dépenses fiscales associées au programme LIHTC représentent environ trois milliards de dollars par année pour le Trésor américain. Les obligations exonérées d'impôt ont en plus donné aux États et aux municipalités une source peu coûteuse de capital (deux milliards de dollars par année) pour le financement d'aménagement de collectifs d'habitation locatifs abordables.

Les éléments clés du système de PPP américain résident dans les « stimulants » autorisés par les lois. La plus en vue est la *Community Reinvestment Act (CRA)*, qui exige des établissements financiers qu'ils réinvestissent une proportion donnée de leurs dépôts dans la collectivité locale et qui interdit de façon précise l'exclusion des secteurs délabrés et où les résidents sont des ménages à faible revenu. Au début des années 1990, les dispositions de la CRA ont été complétées par de nouvelles dispositions législatives imposant des cibles pour les prêts achetés par les importantes institutions du marché hypothécaire secondaire parrainées par le gouvernement — Fannie Mae et Freddie Mac. Un pourcentage donné des prêts qu'elles achètent doivent répondre aux critères relatifs à l'abordabilité du logement. En réaction à ce mandat établi par la loi, ces institutions ont lancé une série de produits hypothécaires novateurs visant généralement à aider et à encourager les prêteurs individuels à consentir des prêts pour le logement abordable. Ces produits sont aussi conçus pour minimiser le risque associé aux emprunteurs à faible revenu.

Le rôle des intermédiaires

Au cœur de la démarche des PPP américains se trouve le réseau des « intermédiaires » qui ont fait leur apparition. Ils existent aux échelons national et local et offrent un éventail de services pour venir en aide aux organismes communautaires. Ces services sont, notamment, l'aide à l'établissement et à la mise en valeur des capacités locales, l'obtention de dons de la part de sociétés, l'aide au développement, les programmes de prêts et de subventions et le soutien à un réseau de pression. Avec la création du programme LIHTC en 1986, les intermédiaires se sont mis à assumer un rôle important en tant qu'agents de souscription et points de transit pour les blocs d'investissement donnant lieu à des crédits d'impôt. Ils ont ainsi pu améliorer leurs activités d'information, de pression et de mise en valeur des capacités, et les organismes sans but lucratif qui remettent en état et construisent des logements abordables ont ainsi accès aux compétences requises pour aménager et gérer de tels actifs (en plus de concevoir et d'offrir un éventail d'autres services communautaires).

Les intermédiaires financiers sans but lucratif qui existent sous la forme de fonds d'actions ou de fonds en fiducie et les entités sociales importantes — à côté desquelles la SCHL semble très petite — sont supervisés par des conseils bénévoles constitués de dirigeants de grandes entreprises américaines. Ils ont beaucoup d'autorité et d'influence et constituent un groupe important quand il s'agit d'obtenir le soutien politique nécessaire au développement communautaire et à la production de logements abordables.

Le rôle des œuvres de bienfaisance

Le secteur américain des œuvres de bienfaisance a beaucoup aidé à établir et à élargir l'infrastructure nécessaire aux partenariats. À plus grande échelle, les œuvres de bienfaisance ont été les catalyseurs de la création des deux plus importants intermédiaires nationaux en matière de partenariats en habitation, notamment la Local Initiatives Support Corporation (LISC), créée en 1979 par la Ford Foundation, et la Enterprise Foundation, créée par le défunt James Rouse, un important promoteur immobilier et philanthrope. La LISC et la Enterprise Foundation sont devenues des organismes de taille qui fonctionnent dans une grande mesure comme des sociétés (mais ont un statut d'organisme sans but lucratif et un objectif social marqué). À plus petite échelle, certaines fondations offrent un important soutien financier qui aide à établir et à élargir les compétences des groupes communautaires, à soutenir la recherche portant sur des questions sociales et à entreprendre des activités de pression visant la réalisation d'une réforme de la politique publique.

Même si le secteur des œuvres de bienfaisance est considérable, son intervention en matière de logement est restreinte. Les fondations vont rarement contribuer à des mises de fonds pour faciliter l'aménagement d'un ensemble de logement. Elles reconnaissent que la production de logements est une activité très spécialisée qu'il vaut mieux laisser aux experts et que, prises individuellement, leurs subventions ne pourraient suffir à assurer la viabilité des ensembles. Leur principale contribution au financement des ensembles de logement se fait indirectement sous la forme de contributions à des fonds pour le logement. De ces fonds sont ensuite créés des blocs de prêts à faible intérêt qui peuvent servir pour un des niveaux de financement ou pour des subventions qui aident les groupes communautaires à améliorer la qualité de la vie dans les logements abordables (p. ex. au moyen de garderies, de counselling d'emploi, etc.).

Le rôle des études de cas

Les études de cas caractéristiques que contient le rapport révèlent la diversité des mécanismes qui ont été créés pour les PPP aux É.-U., ainsi que les succès remportés. Une caractéristique est particulièrement remarquable : de nombreuses collectivités ont indiqué que le parc de logements existants était une ressource précieuse. C'est en partie attribuable à la misère dans les milieux urbains et à la détérioration des quartiers dans bien des villes, mais c'est aussi le reflet du fait que, compte tenu des ressources limitées, on peut créer davantage de logements abordables en travaillant avec les propriétés existantes, les coûts étant essentiellement plus bas. On utilise donc les rares ressources disponibles de la meilleure façon possible pour atteindre l'objectif de produire un volume considérable de logements abordables.

Ces démarches ont particulièrement prévalu dans les cas où l'on ne recourait pas aux dispositions relativement généreuses du programme LIHTC. Dans un certain nombre de cas, il s'agissait d'initiatives rendant l'accès à la propriété abordable; on combinait l'acquisition de propriétés à faible coût à la remise en état, le counselling financier à l'éducation sur la propriété, et l'on recourait à des produits spécialisés de souscription et de prêt conçus spécialement (sous l'égide des entreprises parrainées par le gouvernement et de leurs buts relatifs à la production de logements abordables) pour aider ce que l'on aurait traditionnellement considéré comme des emprunteurs peu rentables. On a utilisé le soutien financier public (souvent sous la forme d'un prêt hypothécaire de second rang à taux d'intérêt préférentiel ou différé) et un cadre de politique, incluant des exigences imposées par la loi, comme outils pour améliorer la capacité d'emprunt des emprunteurs à faible revenu et pour garantir la viabilité financière des ensembles de logement. Ce soutien public minimise effectivement les risques et constitue un facteur important pour ce qui est d'obtenir la participation des prêteurs privés au financement de prêts hypothécaires sur des logements abordables.

Les cas canadiens sont prometteurs dans une certaine mesure. Un certain nombre de collectivités cherchent à copier certaines des pratiques américaines, plus particulièrement en ce qui concerne les démarches d'acquisition et de remise en état, et la création de fonds en fiducie pour le logement. Cependant, ces initiatives ont été très peu nombreuses à ce jour et n'ont toujours pas démontré qu'elles peuvent être utilisées avec succès pour servir les ménages à faible revenu ou pour produire un nombre important de logements.

Conclusions

L'expérience américaine démontre que l'on peut produire des logements abordables grâce aux PPP. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'il faut des niveaux importants d'aide financière publique de démarrage provenant de divers programmes de subvention et de crédits d'impôt. Ces subventions, combinées au soutien des politiques, ont donné lieu à des fonds supplémentaires du secteur privé à l'appui de l'objectif visant la production de logements abordables. Elles ont stimulé la croissance d'une foule d'intermédiaires et de prêts abordables spécialisés. Au fil du temps, le système a pris de l'ampleur et s'est développé au point de produire près de 100 000 logements abordables par année. Les caractéristiques du système américain ne sont pas toutes souhaitables ou pertinentes, et dans bien des cas, les circonstances au Canada ne se prêtent pas à l'adoption tel quel du modèle américain. De façon particulière, sans des mécanismes financiers comme les obligations exonérées d'impôt et les crédits d'impôt, la capacité relative d'un réseau d'intermédiaires de se développer et de se maintenir (au moyen de frais d'établissement) est très restreinte.

L'expérience américaine montre clairement qu'un certain niveau de financement — pas nécessairement sous la forme de subventions permanentes — est une condition préalable pour encourager et stimuler l'investissement d'autres sources, et pour stimuler la création de mécanismes qui peuvent permettre à l'investissement public limité d'aller plus loin. La méthode des PPP visant à créer des logements abordables n'est valable que si les outils et mécanismes de financement dont disposent les PPP sont valables.

La toute première recommandation de l'étude est que la SCHL travaille en collaboration avec les provinces et territoires afin de les aider à établir des fonds fiduciaires pour le logement locaux. Il pourrait s'agir d'une façon efficace de favoriser la création de partenariats locaux pour le logement et de stimuler les initiatives locales de production de logements abordables.

Addenda — Faciliter la production de logements abordables au Canada

La SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation

Par l'entremise du Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPPH) , la SCHL encourage et facilite la création de partenariats afin d'accroître l'offre de logements abordables. Le Centre fournit des conseils en vue d'apporter des solutions juridiques, financières et réglementaires, favorise des modes d'occupation et de financement novateurs et diffuse de l'information

sur les méthodes qui ont donné de bons résultats. Le Centre recherche activement la création de partenariats, particulièrement à l'échelle de la collectivité, avec des organisations telles que les organismes sans but lucratif, les constructeurs, les promoteurs, les administrations municipales ainsi que les ministères et les organismes fédéraux et provinciaux. Depuis sa création, le Centre a permis la réalisation de plus de 180 projets regroupant au-delà de 10 000 logements abordables destinés aux aînés, aux familles, aux personnes seules et aux personnes handicapées. Actuellement, plus de 50 projets de logements abordables sont élaborés chaque année grâce au concours du Centre.

Le Centre offre une panoplie d'outils destinés à faciliter la production de logements abordables, soit :

- des guides sur les « pratiques exemplaires »;
- des rapports de recherche en matière de partenariat;
- des consultations directes et des conseils d'experts; un vaste réseau de partenaires potentiels; des prêts sans intérêt pour l'élaboration de propositions; et
- un accès plus facile à l'assurance prêt hypothécaire permettant aux groupes d'obtenir du financement pour des habitations à coût modique.

Au cours des dernières années, la SCHL a participé à l'initiative *Solutions maison*, en partenariat avec l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC). Depuis 1997, cette initiative a permis à des groupes d'obtenir une subvention de démarrage pouvant atteindre 20 000 $ pour des projets de démonstration qui favorisent et soutiennent des partenariats communautaires afin de satisfaire les besoins locaux en matière de logement.

Recherches de la SCHL sur la production de logements abordables au Canada par l'entremise de partenariats publics-privés

La SCHL a publié un certain nombre de rapports de recherche et d'études de cas, disponibles par l'intermédiaire du Centre canadien de documentation sur l'habitation, qui examinent une gamme de solutions de rechange permettant de soutenir la création de logements abordables au Canada par l'entremise de partenariats publics-privés. On retrouve ci-dessous la liste des rapports actuellement disponibles et des recherches qui seront publiées dans un proche avenir.

Rapports publiés (traduction à titre indicatif seulement)

1. Guide des partenariats de logement abordable
2. Moyens novateurs de produire des logements abordables : résultats d'une enquête nationale auprès des producteurs de logements
3. Initiatives de réglementation municipales : production de logements abordables
4. Solutions de logement abordable – quinze projets réussis
5. Partenariats publics-privés en infrastructures municipales : théorie et pratique
6. Réglementation municipale, planification du territoire et mesures financières pour la production de logements abordables

Recherches à venir (traduction à titre indicatif seulement)

1. Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada
2. Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada
3. Le conseiller en logement abordable
4. Étude documentaire sur les organismes philanthropiques qui appuient le logement abordable au Canada
5. Appui des organismes philanthropiques à la production de logements abordables au Canada

Pour de plus amples renseignements sur le type de services et le soutien que vous pouvez obtenir du CCPPPH et de son équipe expérimentée d'experts du partenariat dans le domaine de l'habitation, communiquez avec le représentant du CCPPPH de votre région :

Atlantique :	Thomas Levesque, tlevesque@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (902) 426-8430
Québec :	Claudette Dupuis, cdupuis@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (514) 283-2203
Ontario :	Len Bulmer, lbulmer@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (416) 218-3341
Prairies, Nunavut et T. N.-O. :	Bill Joyner, bjoyner@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (403) 515-3011
C.-B. et Yukon :	Steve Hall, shall@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (604) 666-4660

Directeur de projet : David Metzak

Rapport de recherche : Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : évaluation de l'expérience des É.-U. et leçons à tirer pour le Canada

Conseiller en recherche : Steve Pomeroy (Focus Consulting) et Greg Lampert, en association avec James Wallace (ABT Associates) et Robert Sheehan (Regis J. Sheehan and Associates)

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée ci-après.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la Loi nationale sur l'habitation, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et à en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche,** ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous addresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB: http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche

Cette publication contient les renseignements les plus à jour dont disposait la SCHL au moment de sa parution et ces renseignements ont été revus par des experts du secteur de l'habitation. Toutefois, la SCHL n'assume aucune responsabilité pour les dommages, les blessures, les coûts et les pertes pouvant découler de l'utilisation de ces renseignements.

LNH 2267